



**FACULDADE EVANGÉLICA RAÍZES**  
**WALY ANTÔNIO GOUVEIA DA COSTA**

**REGIMES JURÍDICOS EXCEPCIONAIS E AS CONTRATAÇÕES  
PÚBLICAS EM TEMPOS DE PANDEMIA**

**Anápolis/GO**

**2022**

**Waly Antônio Gouveia Da Costa**

**REGIMES JURÍDICOS EXCEPCIONAIS E AS CONTRATAÇÕES  
PÚBLICAS EM TEMPOS DE PANDEMIA**

**Desafios e perspectivas**

Trabalho de conclusão de curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade Evangélica Raízes, sob orientação do Professor Dr. Jordão Horácio Lima.

**Anápolis/GO**

**2022**

# 1. SUMÁRIO GERAL

## Capítulo 1

### 1 O procedimento Licitatório: Aspectos Históricos e Conceituais

1.1 Evolução histórica das leis que regulam as contratações públicas

1.2 Compras públicas e o Direito Administrativo: Aspectos regulatórios e conceituais

1.3 Modalidades e Tipos de Licitação: Da lei nº 8.666/93 à lei nº 14.133/21

## Capítulo 2

### 2. contratação direta e os princípios administrativos

2.1 Os princípios da administração pública e as compras e aquisições administrativas

2.2 A possibilidade (ou não) da contratação direta em situações emergenciais

2.3 A necessidade de fundamentação e justificativa nas contratações públicas por inexigibilidade e dispensa de licitação

## Capítulo 3

### 3. Contratações públicas em tempos de COVID-19

3.1. Normas sobre contratações públicas durante a pandemia

3.2. Princípio da Legalidade x Princípio da Eficiência: Algumas considerações

3.3. Desafios e perspectivas quanto à transparência nos procedimentos licitatórios e o compliance na Administração Pública

## Resumo

O presente artigo trata dos regimes jurídicos excepcionais e as contratações públicas utilizadas na pandemia contrastando com as dificuldades e perspectivas observadas durante a crise humanitária. A metodologia aplicada na pesquisa é qualitativa, utilizando o método bibliográfico, afim de trazer uma sistemática dos atos normativos com base na evolução legislativa. Observa-se com ênfase normas e modalidades licitatórias que possibilitaram a desburocratização para garantia do funcionamento da máquina pública.

**Palavras-chave:** Contratações públicas - Regimes excepcionais – Compliance – dispensa licitatória – princípios administrativos – procedimentos licitatórios – inovação – regulamentação – covid-19.

## Abstract

This article deals with exceptional legal regimes and public contracts used in the pandemic, contrasting with the difficulties and perspectives observed during the humanitarian crisis. The methodology applied in the research is qualitative, using the bibliographic method, in order to bring a systematic of normative acts based on the legislative evolution. It is observed with emphasis norms and bidding modalities that made possible the reduction of bureaucracy to guarantee the functioning of the public machine.

**Keywords:** Public procurement - Exceptional regimes - Compliance - bidding waiver - administrative principles - bidding procedures - innovation - regulation - covid-19.

## INTRODUÇÃO

Os regimes jurídicos sofreram notórias alterações que carecem de uma elucidação das principais mudanças. Com a crise da pandemia da covid-19 foi possível adquirir experiências pontuais no que tange as contratações públicas e as ferramentas usadas no processo. Antes de se chegar as mudanças da nova lei é preciso uma menção das suas antecessoras que por anos ditaram as contratações e licitações públicas no país. Há tempos se percebia a necessidade de mudança das leis de licitações que já estavam ultrapassadas, porém essa necessidade se agravou com a chegada da pandemia que demandou diversas inovações e necessidades emergenciais.

Com a crise humanitária foi gerada uma falta de insumos, medicamentos e dentre outros importantes produtos sanitários, fazendo com que a administração pública modificasse suas políticas públicas e seus regimes jurídicos. Com todas essas mudanças repentinas a administração passa a ter danos críticos nos processos devido a fragilidade licitatórias que gerou margens para irregularidades.

A pesquisa correlaciona de forma dinâmica fatores históricos e atuais para uma maior ponderação e objetivação dos resultados alcançados ao longo estudo. Ao longo da pesquisa será observado pontos essenciais das normas regulamentadoras das licitações, desde conceituação, modalidades e princípios administrativos e constitucionais.

No primeiro capítulo será abordado brevemente sobre a evolução dos procedimentos licitatórios, aspectos históricos e conceituais desde a lei 8.666/93 à lei nº 14.133/21. Busca-se neste capítulo o entendimento acerca da necessidade das contratações públicas desde a promulgação da constituição federal de 1988 até os dias atuais com as inovações legislativas. Contudo trará uma exposição da evolução das modalidades que foram se adequando as diversas mudanças normativas, afim de garantir uma melhor satisfação do interesse público.

Ao segundo capítulo haverá uma abordagem relacionada as contratações diretas e os princípios administrativos que justificam a dispensa licitatória e as contratações por inexigibilidade. Neste capítulo será observado pontos cruciais para a relação jurídica entre as contratações diretas respeitando os diversos princípios administrativos. Busca-se um entendimento aprofundado das possibilidades de contratações públicas em caráter emergencial, com a necessidade da justificativa do uso da dispensa licitatória, contratação por inexigibilidade e contratação direta.

Por fim o terceiro capítulo transcorrerá sobre as contratações públicas na pandemia, algumas ponderações sobre o princípio da legalidade em contraposto com o da eficiência. Por último uma breve explanação dos desafios e perspectivas quanto à transparência nos procedimentos licitatórios e o compliance na Administração Pública.

Se trata de uma pesquisa qualitativa, utilizando o método bibliográfico, para melhor compreensão do tema. Ao longo da pesquisa poderá ser observado diversos pontos de convergência doutrinaria acerca do tema, corroborando para uma explanação precisa e didática.

## **CAPÍTULO 1**

Para melhor elucidação do objeto se faz necessário uma observação com abrangência focada nos aspectos históricos e conceituais do procedimento licitatório. Para um amplo conhecimento que leve ao entendimento dos procedimentos e funções

da administração pública no uso de suas atividades. É importante uma elucidação das bases históricas e conceituais que regem a máquina estatal.

A sistemática da licitação sofreu fundamental modificação no direito brasileiro desde o seu incipiente tratamento no código da contabilidade pública da União, de 1922, até o Dec.lei 200/67, lei 5.456, lei 6.946/81 e Dec.lei 2.300/86, todos revogados e substituídos pela lei 8.666, de 21.6.93 com diversas alterações, que, embora diga regulamentar o art 37, XXI, da CF, na verdade estabelece as normas gerais sobre licitações e contratos previstos no art. 22, XXVII, da mesma CF, aplicáveis à administração direta, indireta e fundacional da união, estados e municípios.( MEIRELLES, 2013, p. 296 )

Com as diversas alterações pode-se dizer que o procedimento licitatório tem um caráter autônomo, mesmo havendo a necessidade de se observar as normas e princípios constitucionais. O procedimento tem o papel de garantir uma vantagem estatal e ao mesmo tempo suprir com a demanda de forma íntegra e célere. É evidente que ao passar dos anos todo o direito vai se inovando para se adaptar com a modernização. O procedimento dos dias atuais tem grande raízes constitucionais e é, em suma, embasado em seus princípios, porém vem cada vez mais se modernizando.

Observar-se-á, portanto, a seguir, a evolução histórica das leis que regulam as contratações públicas, os aspectos regulatórios e conceituais das compras públicas, e por fim modalidades e tipos de licitação da lei nº 8.666/93 à lei nº 14.133/21.

## **1. O PROCEDIMENTO LICITATÓRIO: ASPECTOS HISTÓRICOS E CONCEITUAIS**

A licitação vem sendo usada no Brasil bem antes da promulgação da atual constituição federal que a anexou em seus textos constitucionais. Desde o Brasil império já havia o uso da licitação como meio de contratação de serviços e produtos. Há uma notória evolução legislativa e fiscalizatória da licitação que vem ao longo desse tempo sofrendo diversas alterações.

Alves (2020), aborda a norma no Brasil-império com sua finalidade voltada para licitações e contratos. Conforme a autora, a norma esteve presente nas constituições de 1824 e se pendurou até 1922, com a 2ª constituição. Já no Brasil Republica se fez presente pelo decreto nº 2.926/1862. (ALVES, 2020)

Contudo nota-se a necessidade de atender o interesse público por meio das licitações bem antes do Brasil se tornar republica. Ao longo das décadas a norma foi evoluindo sendo cada vez mais utilizada até chegando a ser norma integrante do texto constitucional.

Buscando uma proposta vantajosa, a licitação conceitua-se na forma procedimental que garante ao interesse público satisfação na compra de bens e serviços. Com a proteção de princípios constitucionais a licitação traz várias modalidades que são cada vez mais eficientes e transparentes no que se refere a sua utilização.

Ao entendimento de Mello (2004, p. 483), a licitação trata-se de um certame que tem a necessidade de ser promovido pelos os entes governamentais buscando a oferta mais vantajosa ao interesse público. Devendo ser proposto de forma isonômica garantindo a seriedade do processo e a estabilidade das relações constitucionais.

Tendo em vista os aspectos observados, o conceito que melhor define as licitações está relacionado com a forma regimental exercida pelo ente público para garantir de forma isonômica contratações eficientes e convenientes ao estado. E um ato administrativo em que garante ao estado uma justa justificção dos gastos do horário público como também uma melhor transparência a sociedade.

Ao se falar da evolução histórica das leis que regulam as contratações, insta salientar que houve desde décadas atrás a necessidade de um amadurecimento do processo licitatório. Pois buscando uma melhora nas formas de gerir as contratações firmando contratos mais vantajosos ao estado e competitividade aos particulares que a esta regulamentação foi sendo introduzida ao ordenamento brasileiro.

Conforme abordado em:

A licitação foi introduzida no direito público brasileiro há mais de cento e quarenta anos, pelo Decreto nº 2.926, de 14.05.1862, que regulamentava as arrematações dos serviços a cargo do então Ministério da Agricultura, Comercio e Obras Públicas. Após o advento de diversas outras leis que trataram, de forma singela, do assunto, o procedimento licitatório veio, a final, a ser consolidado, no âmbito federal, pelo Decreto nº 4.536, de 28.01.22, que organizou o Código de Contabilidade da União arts. 49-53.. (LIMA, Mauricio, 2021).

Sendo assim, fica claro o amadurecimento das licitações caminhando junto com as evoluções do ordenamento jurídico brasileiro, ao passo que se foi elaborando normas mais eficientes e modernas. Esse amadurecimento se deu a partir das necessidades do estado em realizar contratações que fossem mais vantajosas e eficientes ao poder público.

## 1.2 COMPRAS PÚBLICAS E O DIREITO ADMINISTRATIVO: ASPECTOS REGULATÓRIOS E CONCEITUAIS

Ao tocante regulamentário das compras públicas, há a necessidade de uma abordagem em seu corpo regulamentador que se faz necessário a observância da função estatal e dos seus regimes atualmente ofertados para aquisição de compras. O regime de compras como qualquer outro regime do direito administrativo tem por objetivo a garantia da prestação de serviços públicos voltados ao interesse da coletividade.

A administração pública na prestação de seus serviços tem por utilidade garantir sempre o interesse da coletividade. Mesmo que seja a prestação sendo conveniente ao estado e seus delegados, ela deve favorecer a coletividade seja diretamente ou indiretamente. E dever estatal regulamentar as suas atividades como também é detentor da atribuição de fiscalização (CARVALHO FILHO, 2015, p. 333).

Em virtude disso, e que cada vez mais as normas referentes aos métodos de compras e licitações estatais vem se inovando e trazendo transparência e celeridade ao processo. As ferramentas e órgãos de controle fiscalizador vem atuando de uma que facilita o processo sem prejuízos interesse coletivo. É notória as inovações e modernizações que pautam em melhoria da gestão pública na distribuição de seus recursos.

Partindo de base conceitual e objetiva referente ao serviço público, nota-se que sua definição está voltada a toda atividade prestada a sociedade, seja pela própria administração ou pelos seus órgãos públicos. Com um conceito sobre a regulamentação. Carvalho traz que:

Os serviços públicos só podem ser executados se houver uma disciplina normativa que os regulamente, vale dizer, que trace as regras através das quais se possa verificar como vão ser prestados. Essa disciplina regulamentadora, que pode se formalizar através de leis, decretos e outros atos regulamentares, garante não só o Poder Público como também o prestador do serviço e, ainda, em diversas ocasiões, os próprios indivíduos a que se destina. (CARVALHO FILHO, 2015, p. 341).

Levando-se em conta tudo que foi observado, resta ressaltar que a administração pública se conceitua não somente pelos os serviços prestados à sociedade, mas por todos os seus órgãos delegados da função. Sempre preponderando as necessidades e interesses da coletividade, porem com a devida regulamentação e fiscalização.



### **1.3 MODALIDADES E TIPOS DE LICITAÇÃO: DA LEI Nº 8.666/93 À LEI Nº 14.133/21**

As modalidades licitatórias nada mais é do que a definição de como o processo de compras e serviços será guiado pela administração pública. A lei 8.666\93 trazia as modalidades específicas a cada tipo de licitação, porém houve diversas mudanças trazida pela a nova lei nº 14.133\21 que a substituiu. Dentre as diversas mudanças a nova lei extinguiu algumas modalidades e criou outras com por exemplo, as modalidades de convite e tomada de preços que deixaram de existir, já por lado a implementação da modalidade diálogo competitivo que passa a ser usada na nova lei.

Foram significativas as mudanças trazidas pela a nova lei das licitações com inovações e adaptações que se fazem necessárias aos tempos de hoje. A nova lei leva em consideração apenas a natureza do objeto a ser licitado, sendo que a lei 8.666\93 usava por base a natureza e o valor estimado da contratação, agora as modalidades são as: tomada de preços, convite, concorrência, concurso, leilão, pregão e dialogo competitivo (EISSMAN, HELTON 2021).

Levando-se em consideração os aspectos da nova lei das licitações, fica evidente a adaptação da norma junto as já existentes. Mesmo com a implantação de novas modalidades a nova lei mantém-se modalidades da anterior. A nova lei trouxe além de inovações, soluções para garantia de um processo licitatório célere, isonômico e adepto aos regimes jurídicos atuais.

## **CAPÍTULO 2**

### **2. CONTRATAÇÃO DIRETA E OS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS**

Se tratando de contratações direta e os princípios administrativo insta salientar que tal modalidade e utilizada de forma excepcional, vez que toda contratação se faz necessário a utilização de licitação. A nova lei de licitações e contratos, lei 14.133/20, bem como as legislações anteriores possuem a previsão da utilização da dispensa licitatória em alguns casos excepcionais. Com utilização em casos que se faz necessário a brevidade do serviço ou do bem a ser adquirido pela a administração pública, as contratações diretas tem um papel importante na tutela jurisdicional. Sendo assim, também há de se observar a atuação de princípios administrativos e

constitucionais que tem uma notória importância para a administração pública nos interesses estatais.

A ausência de licitação não equivale a contratação informal, realizada com quem a Administração bem entender, sem cautelas nem documentação. Ao contrário, a contratação direta exige um procedimento administrativo prévio, em que a observância de etapas e formalidades é imprescindível. Somente em hipóteses-limite é que a administração estaria autorizada a contratar sem o cumprimento dessas formalidades. Seriam aqueles casos de emergência tão grave que a demora, embora mínima, pusesse em risco a satisfação dos valores a cuja realização se orienta a atividade administrativa. (JUSTEN FILHO, 2014 p. 391).

Com uso da formalidade, impessoalidade, eficiência e todos os demais princípios administrativos o procedimento da contratação direta pauta-se na busca da agilidade e celeridade nas contratações. A contratação direta se justifica por meio da utilização do compromisso/dever que a administração tem de se cumprir com o interesse público. E de grande relevância para a administração efetivar a contratação que melhor atenta aos valores e princípios administrativos bem como seja conveniente.

Nesse sentido, ver-se-á ao longo do presente capítulo os princípios da administração públicas, as compras e aquisições administrativas, a possibilidade (ou não) da contratação direta em situações emergenciais e em conclusão a necessidade de fundamentação e justificativa nas contratações públicas por inexigibilidade e dispensa de licitação.

## **2.1. OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AS COMPRAS E AQUISIÇÕES ADMINISTRATIVAS**

São base para aplicação dos princípios administrativos a transparência de forma que as contratações possam ser públicas e oferecer condição de igualdade aos licitadores. O que não afasta a necessidade da legalidade e moralidade, pois também são princípios de extrema importância para a integridade do processo licitatório. Partindo de um ponto de vista das normas e princípios constitucionais, o processo administrativo deve oferecer condição isonômica para os particulares. Conforme nos ensina Justen Filho (2014, p. 393):

A contratação direta não autoriza atuação arbitrária da Administração. No tocante ao princípio da isonomia, isso significa que todos os particulares deverão ser considerados em plano de igualdade. Ao escolher um sujeito específico e com ele contratar, a decisão administrativa deverá ser razoável e fundamentar-se em critérios compatíveis com a isonomia.

A utilização dos princípios administrativos em consonância com os princípios constitucionais para garantia de uma efetiva atuação estatal nas demandas públicas urge a necessidade de algumas excepcionalidades. O uso da dispensa licitatória em caráter de urgência tem por conveniência a busca pela a celeridade na contratação dada a urgência da demanda. Porém mesmo sendo direta a contratação em algumas excepcionalidades não se afasta a necessidade de aplicação dos princípios administrativos e constitucionais pra garantia de igualdade aos licitados.

## **2.2 A POSSIBILIDADE (OU NÃO) DA CONTRATAÇÃO DIRETA EM SITUAÇÕES EMERGENCIAIS**

De fato, observa-se que a legislação administrativista viabiliza a possibilidade da contratação direta em situações emergências, pois é o dever da administração pública atender as necessidades da coletividade. Ao realizar a contratação direta deve-se observar os dados concretos que demonstram e evidenciam a situação de urgência.

As situações de emergências e calamidade pública devem restar demonstradas, como, aliás, devem ser justificadas todas as hipóteses de liberação da administração pública dessa obrigação. Em suma: elas devem existir para servir de pressuposto inarredável da dispensa. (GASPARINI, 2012, p. 586).

Com a impossibilidade de aguardar os tramites normais para realização da contratação, a dispensa da licitação por meio da contratação direta e a forma mais célere de garantir o atendimento da necessidade emergencial. Porém é usada em casos excepcionais, em situações em que se tenha um risco eminente o qual não há a possibilidade de se aguardar os tramites normais da contratação. Nas contratações em caráter de urgência entende-se que a demora pra a contratação do serviço ou bem causaria sua efetivação.

A lei 8666\93 em seus artigos aborda a possibilidade de dispensa tendo descrito em seu inciso IV os casos de urgências que poderão ocasionar a dispensa licitatória. O texto da lei e bem abrangente de forma que expõe com precisão as possibilidades e as necessidade tidas como emergenciais.

Conforme a própria Lei 8.666 93, *in verbis*:

Art. 24. É dispensável a licitação:

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos.(BRASIL, 1993).

Além de uma abordagem precisa com as possibilidades de dispensa, o texto da lei traz a questão do prazo em que as obras e serviços deverão serem concluídas. A administração para realizar a dispensa pauta-se nos interesses públicos realizando de forma imprescindível sua necessidade.

### **2.3 A NECESSIDADE DE FUNDAMENTAÇÃO E JUSTIFICATIVA NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS POR INEXIGIBILIDADE E DISPENSA DE LICITAÇÃO**

Observada a possibilidade de contratação direta por dispensa e inexigibilidade de licitação, tem conceitos próximos, porem distintos. A inexigibilidade está relacionada com a impossibilidade jurídica de competição, já a dispensa se relaciona com previsões legais em que, ainda que haja possibilidade jurídica de competição, haverá margem de decisão pela realização ou não do procedimento, mediante análise da conveniência e oportunidade (licitação dispensável), ou então a própria legislação afasta o dever de licitar (licitação dispensada).

As exceções ao princípio licitatório definem-se infraconstitucionalmente e são de direito estrito, não cabendo estendê-las nem interpretá-las ampliativamente. São duas: a dispensa e a inexigibilidade. A licitação é dispensável quando existem razões, legalmente previstas, que recomendem ou reconheçam a desnecessidade da competição. A licitação é inexigível quando, por quaisquer motivos, fáticos ou jurídicos, possa caracterizar-se a inviabilidade da competição. (MOREIRA NETO, 2014, p 2002).

A inexigibilidade e a espécie de dispensa que se dá em razão do processo licitatório ser dispensável para a realização da contratação. Se tratando da dispensa de licitação o motivo se faz necessário a observação da lei onde estabelece os casos onde poderão ser dispensadas. E por fim a dispensa licitatória por meio da licitação dispensável, essa modalidade e utilizada por meio da discricionariedade da administração pública. Dessa foram, as exceções se fundamentam na necessidade

de resguardar a administração de contratações não vantajosa. Deve ser levado em consideração os custos para realização da licitação, sendo ele colacionado com os benefícios. O ato da dispensa licitatórias nesses dois casos excepcionais precisam ser motivados e possuírem os pressupostos necessários para a dispensa, sendo passível de ratificação.

## **CAPITULO 3**

### **3. CONTRATAÇÕES PÚBLICAS EM TEMPOS DE COVID-19**

Por fim em 2019 o Brasil e o mundo se deparam com o surgimento de uma das maiores crises sanitária já vivenciada. Ocorrendo no começo de 2020 os primeiros casos confirmados da doença em solo brasileiro. Após de declarado o estado de calamidade pública e afim de contornar a situação de caos, surge a necessidade da aplicação de regimes mais céleres e modernos. Com escassez de recursos essenciais e a urgência de contratações o governo federal optou por promulgação de medidas provisórias que garantia a flexibilização por meios seguros e rápidos. A velocidade com a qual a doença se alastrava fez com que recursos básicos e essenciais à saúde como mascarar, gases, álcool em gel entres outros ficassem em falta. O fornecimento de insumos que estavam sendo procurados por todos os países ficou condicionados muitas vezes pela a contratação adiantada para reserva do fornecimento e cumprimento de contratos dispendiosos. Houve mais do que nunca a utilização dos regimes excepcionais como contratações direta e modalidades normativas que foram sendo promulgadas. Com esse aumento de aplicação de regimes excepcionais para contrações a administração se depara com uma enorme dificuldade no combate as práticas fraudulentas e corruptas. A falta de transparência dificultou os órgãos regulamentares de atuar para inibir casos de fraudes. Diante as intercorrências dos atos deflagrados em operações, o legislador opta por unificação das normas de licitações e contratações publicas sendo instaurada a nova lei de licitações. A nova lei surge com a tarefa de se adequar as necessidades estatais de forma a regulamentar normas com utilização de tecnologias e ferramentas eficientes. A necessidade intensiva da promulgação da nova lei se intensificou com a fática experiência da vivenciada na pandemia. Sendo um a nova lei uma resposta contra a corrupção, trazendo ferramentas eficientes e tecnológicas.

Ao longo desse capítulo se observar-se-á as normas utilizadas nas contratações públicas durante a pandemia, afim de elucidar a evolução normativa em contraponto com os princípios constitucionais expondo os desafios e perspectivas.

### **3.1. NORMAS SOBRE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS DURANTE A PANDEMIA**

Diante a desenfreada disseminação do vírus da covid-19 que se alastrou por todo o mundo, houve uma necessidade extraordinária de recursos, insumos, equipamentos e instalações para o combate e tratamento da doença. Devido a gravidade da situação varias normas foram inobservadas ou flexibilizadas para que se pudesse garantir compras rápidas. Após declarado o estado de calamidade publica o governo federal decretou a mediada provisória 961/202, que abrandou regras de licitações de forma que intervenha aos interesses públicos em caráter emergencial. Além das medidas provisórias modalidades de dispensa e contratações e contrações diretas foram alternativas para a celeridade do processo.

A impossibilidade da aquisição dos materiais de consumo, permanentes e serviços por meio das licitações, obrigou os dirigentes públicos a recorrerem aos métodos alternativos, ou seja, não tidos como regra na Administração, como a utilização de dispensas de licitação e adiantamentos, conhecidos como contratações diretas. As aquisições sem licitação conferem maior celeridade ao processo, pois são dispensados os prazos de publicação, recursos e entrega do material, que normalmente é retirado no momento da compra pelo servidor. (FERREIRA; VIEIRA; PERCIANI,2021).

A dispensa da licitação não foi uma inovação para a legislação, pois já havia previsão legal na lei 8.666/93, porem ocorreu uma extrema necessidade de desburocratizar as licitações nunca antes vista. As dinâmicas utilizadas para implementação das mediadas de enfrentamento do coronavírus teve um carácter de regime especial, sendo aprimoradas a cada medida mediada provisória e conforme demandava a situação emergencial. Foi indispensável a atuação célere pela a administração publica para que garantisse uma melhor atuação na prestação jurisdicional.

### **3.2. Princípio da Legalidade x Princípio da Eficiência: Algumas considerações**

Todo e qualquer procedimento licitatório deve-se observar o devido processo legal, sendo a legalidade um princípio fundamental que rege as normas públicas. A legalidade e um princípio indispensável e ao ser desrespeitado o ato normativo se

torna passível de nulidade, sendo ainda tal princípio abrangente há todos os agentes públicos, leis, normas e decretos. A legalidade dispõe os atos que regula as relações jurídicas entre as pessoas naturais e jurídicas. Porém a legalidade deve ser pautada com atuação dos demais princípios, dentre eles faz-se necessário uma interação com o princípio da eficiência afim de garantir uma contemplação do interesse público.

Contudo, não se pode compreender que o princípio da legalidade represente a inexorabilidade da ação estatal com base em comandos normativos textuais absolutos e refratários a qualquer interpretação (*in claris cessat interpretatio*). Partindo-se de uma concepção estrita da legalidade, chegar-se-ia à extremada situação do administrador que, sem qualquer juízo hermenêutico, em todas as situações resumiria seu campo de atuação à mera observância estrita de um preceito legal. A atividade administrativa não se limita a realizar o comando normativo aparentemente previsto no texto legal, de modo que não se pode dizer que a Administração atua tão somente com base na literalidade do texto normativo. Na verdade, o comportamento administrativo pauta-se na norma jurídica, cuja produção é derivada de um processo intelectual do intérprete/administrador que contempla uma concepção de *legitimidade* e *finalidade*. (AMORIM, VICTOR, 2021, p 46).

E evidente a existência de uma situação conflituosa entre os dois princípios, se confirmando com diversos julgados e entendimentos jurisprudenciais. Há uma pacificação em relação ao tema, pois se entende que as ações administrativas devem ser pautadas pela isonomia, moralidade e garantir uma vantagem a administração. Com memorização do princípio da legalidade em alguns casos se tem um melhor aproveitamento do princípio da eficiência. Contudo tal memorização só se dá em situações de regras meramente formais e burocráticas, que sendo inobservadas não trarão prejuízos, mas sim vantagens econômicas e céleres.

As decisões públicas podem e devem considerar critérios de eficiência, visando a uma otimização dos recursos públicos e a um incremento no bem-estar social. Para tanto, não é necessário que a eficiência seja vista como uma excludente da legalidade, bastando que haja uma reinterpretação das normas de forma favorável ao princípio da eficiência. (MENEZES; SANTOS, 2013, p 15).

Se tratando especificamente do princípio da eficiência, ele foi introduzido no rol dos demais princípios constitucionais com o dever da garantia de uma otimização e rapidez nos resultados. Com a emenda constitucional que inseriu este princípio surgiu a resolução de muitas demandas conflituosas e onerosas a administração pública. Contudo houve um alvoroço na aplicação dos demais princípios, vez que se deve conciliar as decisões de aplicação da eficiência sem desprezar a legalidade e todos os princípios que regem os atos administrativos.

### **3.3. DESAFIOS E PERSPECTIVAS QUANTO À TRANSPARÊNCIA NOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS E O COMPLIANCE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Com a flexibilização das normas e meios de contratações menos burocráticos, a administração pública enfrentou vários desafios quanto a corrupção e uso indevido de recursos públicos. A facilidade de repasses públicos e os inúmeros atos normativos criados diante o estado de calamidade fez com que o número de licitações fraudulentas eivadas de falhas e processos superfaturados tivesse um exponencial crescimento de corrupção. Com o dever de se adequar com o princípio da eficiência, muitas normas promulgadas na pandemia acabaram sendo vulneráveis a fraudes, vez que diante a rápida promulgação e falta de controle e análise complexa deu-se margens de aproveitamento aos fraudadores.

Desde o começo da pandemia de Covid-19 até hoje, os órgãos públicos do Brasil já editaram mais de 4.800 atos normativos – entre medidas provisórias, decretos e leis – para facilitar o combate ao coronavírus no Brasil, de acordo com o CERILAB, Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Muitos desses atos, necessários, entre outras coisas, para agilizar processos no momento de emergência sanitária, ajudaram a salvar vidas. Mas também deixaram brechas para a corrupção. (DESIDERI, LEONARDO, 2021).

Diversas operações, investigações e até mesmo comissões parlamentares foram instauradas afim de coibir as práticas corruptas. A falta de transparência na prestação de contas fez com que corruptos desviassem milhões. Contudo a vasta experiência vivenciada a partir da crise da covid-19 trouxe perspectivas de mudança na aplicação das normas atenuando importância de criação de mecanismos que coíbam irregularidades. Graças a experiência proporcionada pelo covid-19 houve maior amplitude de divulgação e mecanismos auxiliares nas inovações de compliance a nova lei garante um efetivo combate a corrupção e atos fraudulentos ao processo licitatório. Um exemplo claro dessas inovações se observa com a promulgação da nova lei de licitações realçou e implementou ferramentas modernas e com uma vasta amplitude de divulgação que as novas tecnologias oferecem. Com a lei 14133\2021 surge a criação do portal nacional de contratações públicas que de forma ampla irá garantir a divulgação e transparência do processo.

Conforme a própria Lei 14133\2021, *in verbis*:



Art. 174. É criado o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sítio eletrônico oficial destinado à:

I – divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos por esta Lei;

II – realização facultativa das contratações pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos. (BRASIL, 2021).

A nova lei se adaptada com os meios eletrônicos, os colocando como regras, afim de obter um processo com menor custo operacional além de garantir toda segurança, agilidade e divulgação que os meios tecnológicos oferecem. Com o aparato das novas tecnologias a nova lei de licitações garante um processo seguro e com menor possibilidade de fraude. Com maior amplitude de divulgação e mecanismos auxiliares nas inovações de compliance a nova lei garante um efetivo combate a corrupção e atos fraudulentos ao processo licitatório. A tecnologia permite uma facilidade nas contratações, onde se facilita, otimiza e divulga o processo de forma mais copiosa e consistente.

A Lei n. 14.133/2021, para além de manter o desenvolvimento nacional sustentável como um dos princípios da licitação, endereça soluções para alguns dos entraves havidos na Lei n. 8.666/1993 nessa seara. A Lei n. 14.133/2021 tem o mérito de ser bem mais detalhado sobre o assunto que a Lei n. 8.666/1993, adotando um modelo parecido, pontualmente, ao Regime Diferenciado de Contratações e à Lei das Estatais. Muitas das disposições da Lei n. 14.133/2021 são, todavia, bastante desafiadoras. (NIEBUHR, MENEZES, 2021).

Fica evidente que tais mudanças ocorrem de fato após a experiência obtida na crise da pandemia da covid-19, onde se fez necessário a utilização de tecnologias para uma atuação rápida e segura a todos os envolvidos no processo licitatório. A nova lei eliminou modalidades burocráticas e criteriosas para habilitação dos licitantes, buscou optar pelas modalidades mais transparentes e ágeis, deixando de existir a tomada de preços e convite. Por fim, houve a dilatação do prazo para a dispensa licitatória, que agora passa a ser de um ano, além também da implementação do diálogo competitivo e uso de práticas sustentáveis.

Quanto às licitações propriamente ditas, a maior novidade foi a instituição de uma modalidade denominada *diálogo competitivo*, com a extinção das modalidades *tomada de preços* e *convite*. Foram mantidas, como padrão, as modalidades *concorrência* e *pregão*, com a introdução de uma modelagem

de disputa mais dinâmica e menos estática se comparada com a Lei no 8.666/1993, baseada nos modos aberto, fechado ou na combinação de ambos. É prevista como regra a tradicional sequência de fases do pregão: primeiro o julgamento de propostas, com fase de lances (inclusive para a concorrência) e somente depois a análise de habilitação apenas do licitante vencedor. (AMORIM, VICTOR, 2021, p 32).

A nova lei foi desenvolvida afim de se adequar com as mudanças contemporâneas da sociedade, buscou otimizar os processos de compras e aquisições de bens e serviços. Houve mudanças consideráveis nas modalidades e passou a ser regra os processos online. A nova lei regulamentou de forma unificada sua aplicação, otimizou as modalidades trazendo novas inovadoras e eficientes.

Unificando diversas regras constantes em diplomas legais e infralegais, positivando entendimentos do Tribunal de Contas da União e acolhendo lições da doutrina, a Nova Lei de Licitações não representa uma ruptura com o antigo regime jurídico. Pelo contrário, verifica-se que o legislador optou pela continuidade dos institutos existentes com a inclusão de *inovações incrementais*, as quais surgem como propostas de solução para problemas já existentes. (PEREIRA, MARTINS, 2022).

Mesmo a nova lei trazendo mudanças consideráveis para o processo licitatório de compras e contratações, o legislador teve o cuidado de preservar os mecanismos de compliance e transparência. Contudo a nova lei 14.133\2021, teve pôr principal e notória consequência a eficiência e agilidade em suas contratações, pautada pela a transparência e o fomento econômico aliado as ferramentas e métodos tecnológicos. A nova lei se destaca por tratar com ênfase a adoção de práticas sustentáveis, prevendo um controle ambiental em suas contratações. A nova lei considera de suma importância a implementação de práticas sustentáveis nas contratações públicas, além de ser um princípio constitucional se obtém feitos positivos que abrangem toda a coletividade.

## **CONCLUSÃO**

A pandemia da covid-19 gerou notórias mudanças e teve grandes impactos econômicos e sociais. Com todas essas mudanças foi necessário a criação de ferramentas que pudessem contemplar as demandas de compras e aquisições de bens e serviços. Diversas normas sofreram alterações ou até mesmo foram inobservadas afim de garantir uma celeridade do processo. Além de mudanças que se deram em curto prazo, a crise da covid-19 também foi responsável pelo aumento exponencial dos casos de corrupções e fraudes licitatórias.

Para melhor ilustração do tema a pesquisa aborda fatores históricos e conceituais das antigas leis de licitações. Depois de décadas sem uma notória alteração a lei 8.666/93 veio a dar espaço pra nova lei de licitações e contratos

públicos, a lei 14.133/2020 que unificou leis que eram aplicadas em conjunto com 8.666/93.

No primeiro capítulo observou-se que o procedimento licitatório afim de proporcionar uma vantagem nas contratações foi evoluindo ao logo do tempo, desde o Brasil Império a licitação se fez presente no âmbito das contratações públicas. Foi base para a evolução normativa da licitação as diversas raízes históricas e os diversos princípios constitucionais e administrativos. Se tratando de conceituação o serviço público tem o caráter de atender as necessidades coletivas, contudo respeitando as normas e fiscalizações regulamentadoras no âmbito administrativo. As modalidades presentes nas legislações que regulam as contratações são como caminho a ser seguido pelos os licitantes e licitadores, pois elas ditam as regras e modus operandi das contratações.

Ao segundo capítulo observou-se que os princípios administrativos estão presentes e devem ser observados em todos tipos de modalidades para contratações. Afim de garantir uma viabilização célere nas contratações, há algumas possibilidades normativas que garantem contratações diretas. Porém há a necessidade dos atos que ensejam a dispensa licitatória sejam justificados e pautados pelos interesses públicos e princípios administrativos.

Por fim o terceiro capítulo trouxe importantíssimas considerações acerca da pandemia e as mudanças drásticas que foram observadas durante a crise. As formas como foram tratadas as contratações públicas deu margem para que houvesse fraudes e desvios de verbas públicas. Porém, graças as essas experiências houve a implementações de mecanismos modernos eficientes na divulgação e segurança nas contratações. Como grande desafio gerado pela a pandemia e uma falta de adaptação normativa contemporânea os impactos gerados pela falta de transparência fez com que o princípio da legalidade fosse muitas vezes inobservado. Com a urgência que a citação demandou, a administração justificou seus atos pelo o princípio da eficiência.

Conclui-se por tanto que a pandemia trouxe dificuldades e enriquecedoras experiências para o meio jurídico. As experiências adquiridas pela a pandemia proporcionou uma visibilidade nas fragilidades licitatórias, bem como a necessidade de inovações a cerca dos ditames processuais. Foi imprescindível para a garantia do funcionamento pública a submissão aos princípios administrativos e constitucionais.

#### 4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Ana Paula Gross. **A evolução histórica das licitações e o atual processo de compras públicas em situação de emergência no Brasil**. Disponível em: <<https://file:///C:/Users/HP/Downloads/5162-16788-1-SM.pdf>>. Acesso em: 1 de Dez. de 2021.

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência**. 4. ed. Brasília, DF: Senado Federal, 2021, p 32, 46.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui **normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências**. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 1 de abr. de 2022.

BRASIL. Lei Federal no 14.133, de 1º de abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm)>. Acesso em: 19 de mai. de 2022.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 333,341.

DESIDERI, Leonardo. **Corrupção na pandemia: um panorama do que já aconteceu no Brasil**. 2021. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/republica/corruptcao-na-pandemia-um-panorama-do-que-ja-aconteceu-no-brasil/>>. Acesso em: 20 de mai. de 2022.

EISSMANN, Helton. **Blog: Modalidades de licitação**.2021. Disponível em: <<https://www.effecti.com.br/blog/modalidades-de-licitacao/>>. Acesso em: 10 de dez. de 2021.

FERREIRA, J. T.; VIEIRA, S. F.; PERCIANI, T. M. **As contratações públicas em tempos de pandemia- uma abordagem sobre estratégia, desafios e dificuldades**. 2021. Disponível em: <<http://revistacientifica.pm.mt.gov.br/ojs/index.php/semanal/search>>. Acesso em: 13 de mai. de 2022.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 17 ed. atualizada por Fabrício Motta. São Paulo: Saraiva, 2012, p 586.

JUSTEN, Filho Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 16. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 361,393.

LIMA, Mauricio. **ARTIGO: A História da Lei 8.666/93.** Disponível em: <<https://administradores.com.br/artigos/artigo-a-historia-da-lei-8-66693>>. Acesso em: 25 de dez. de 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 40<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, *p 296*.

MENEGUIN, F. B.; SANTOS, P. F. O. **Há Incompatibilidade entre Legalidade e Eficiência?** 2013. Disponível em: <[www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos)>. Acesso em: 15 de mai. de 2022, *p 15*.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 17. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial.** 16<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: ed. rev. e atual, 2014, *p 202*.

NIEBUHR MENEZES, Joel. **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** 2. ed. Curitiba: Zênite, 2021, *p 100*.

PEREIRA, Martins. **A aplicação e o impacto da Nova Lei de Licitações em contratos administrativos vigentes e futuros.** São Paulo: Schiefler Advocacia, 2021. Disponível em: <<https://schiefler.adv.br/a-aplicacao-e-o-impacto-da-nova-lei-de-licitacoes-em-contratos-administrativos-vigentes-e-futuros/>>. Acesso em: 19 de mai. de 2022.